

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN

TESIS
3896

TRABAJO: Tesis

ALUMNO: **Arca Mena**, Lucas



ANÁLISIS COMPARADO

DEL FEDERALISMO ARGENTINO

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INDICE

	Página
INTRODUCCION	3
ESTUDIO DE CASO ARGENTINA	
1. FEDERALISMO	
1.1. Parámetros	5
1.2. Operativización	9
1.3. Análisis de la hipótesis F	10
2. FEDERALISMO FISCAL	
2.1. Parámetros	18
2.2. Operativización	24
2.3. Análisis de la Hipótesis FF	25
METODO COMPARADO	
3. RECAUDACION	
3.1. Grado de descentralización comparado	27
3.2. Análisis cualitativo	33
4. GASTO	
4.1. Grado de descentralización comparado	57
4.2. Hipótesis FH	59
4.2.1. Parámetros	59
4.2.2. Operativización	61
4.2.3. Análisis de la hipótesis FH	63
CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFIA	72
ANEXO	79

INTRODUCCION

Es nuestra intención en este trabajo, el realizar un análisis integral del federalismo argentino. El trabajo constara de cuatro secciones. La primera de análisis del *federalismo político* y, las siguientes del *federalismo fiscal*. Para cada uno de ellas el esquema lógico será el mismo. Se establecerán primero los parámetros teóricos del significado de los conceptos y posteriormente se definirán a partir de los mismos hipótesis de trabajo.

Vamos a plantear primero los parámetros político - institucionales a partir de los cuales se considera a una nación como federal y prestaremos especial atención a la ubicación de nuestro país con respecto a ellos. Esta sección será metodologicamente la de un estudio de caso.

En la segunda sección nos centraremos en el federalismo fiscal. Abordaremos a la Argentina en solitario, también como estudio de caso.

En la tercera y cuarta sección, adoptaremos el método comparado para completar el análisis. Intentaremos detectar los grados de descentralización de recaudación y gasto típicos de los casos federales. Esto nos permitirá un mejor entendimiento del caso argentino. De ser posible intentaremos explicar el comportamiento de los casos al diseñar su estructura fiscal. Ello por los posibles efectos en la línea centralización - descentralización para las Elites nacional y provinciales.

El trabajo tendrá secciones de definiciones operativas, que ubicarán al lector en el desarrollo posterior. Su motivo es el de hacer posible en términos de método científico, su validación o refutación con asidero empírico. En el anexo se graficará un esquema lógico de la investigación para mayor claridad.

Es mi intención realizar este trabajo desde mi Licenciatura en Ciencia Política. Al igual que el sentido que he intentado darle al posgrado entero, espero poder trasladar a mi disciplina la consideración de los problemas tributarios, ya que de no hacerlo todo mi esfuerzo sería inútil.

Esto por dos motivos, el primero de ellos es la carencia entre los Cientistas Políticos de investigaciones que puedan de manera interdisciplinaria echar luz sobre un problema común, como es el fiscal. Es mi deber admitir la mala formación que tenemos en dicha área, y debe ser remediado. El segundo motivo es que aunque me capacite en otras áreas sociales siempre voy a seguir siendo un Cientista Político y es en esta disciplina que amo donde esta mi campo de acción. Ya que siempre voy a ser un mal contador, abogado o economista; espero al menos lograr ser alguien que preste atención a aspectos tributarios desde un ángulo profesional original. Y como buen Cientista Político nacido después de la revolución behaviorista de mi disciplina, el énfasis será complementar el análisis de lo formal yendo con mucha fuerza a la realidad empírica misma.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. FEDERALISMO

1.1. Parámetros

¿Como definir a un país federal frente a uno Unitario? Para esto podemos acudir a un destacado académico de la Ciencia Política, Arend Lijphart.

Lijphart entiende que la principal característica es la división de poderes constitucionalmente garantizada entre el Estado Nación y las unidades menores componentes. Sin embargo es difícil de operativizar y extremadamente formal. Resulta mas bien una definición nominal. Si la realidad se analizara con este solo criterio tendríamos la anticuada tendencia de la ciencia política del siglo XIX de estudio de las constituciones. Durante el siglo XX el surgimiento primero de los países socialistas y en segundo lugar de los de reciente descolonización forzaron finalmente a una revolución científica, ya que su funcionamiento real nada tenia que ver con sus constituciones. Esta implicó, sin abandonar los análisis formales, llevar a la disciplina a los hechos empíricos.

Arend Lijphart teniendo en cuenta lo anterior complementa la definición inicial con algunas características secundarias empíricas comunes a todo federalismo:

- 1] Constitución Escrita, garante de la división de poderes.
- 2] Bicameralismo.
- 3] Derecho de la unidades menores a participar en la reforma de la constitución federal (Veto de la minoría, Referéndums o aprobaciones legislativas) pero a reformar unilateralmente las propias.

4] Sobrerrepresentación de las unidades menores de la federación en la cámara de Senadores.

5] Descentralización, medida por la participación comparada de Nación y unidades menores en el total de los recursos fiscales, lo que define sus capacidades de acción.

[Lijphart 1991:185/201]

En opinión del autor el de mayor poder de análisis resulta ser el quinto criterio. Allí confluyen aspectos políticos y fiscales. Con el, no solo se pueden establecer constantes para países federales, si no que también para unitarios o confederados. Con lo cual tenemos un poderoso indicador que puede viajar entre formas distintas de organización estatal. Esto se refleja en la tabla n°1.

El promedio de participación del Estado Nación en los recursos fiscales totales es en el caso de los países unitarios del 83%, mientras que en el caso de los países federales es del 58%. Las cifras diferentes están indicando las posibilidades de acción política de las elites centrales y de las unidades menores. En el caso de los países unitarios es muy baja, ya que no controlan mas que una ínfima parte de los recursos disponibles. No es así en el caso de los países federales.

Tabla N°1: Centralización del gobierno en 15 regímenes unitarios y en 6 federales democráticos estables entre 1945 y 1980, medida según la participación del gobierno central en el total de los ingresos fiscales, centrales y no centrales. Años setenta.

Unitario	Federal	Cuota de participación del gobierno central en los impuestos (%)
Países Bajos		98
Israel		96
Italia		96
Bélgica		93
Nueva Zelanda		93
Irlanda		92
Francia		88
Reino Unido		87
Islandia		83
Luxemburgo		82
	Australia	80
Dinamarca		71
Finlandia		70
	Austria	70
Noruega		70
Japón		65
Suecia		62
	Estados Unidos	57
	Alemania	51
	Canadá	50
	Suiza	41

Nota : Los años considerados en la mayor parte de los países son 1972, 1973, 1975, 1977, 1978 y 1979.
(Fuente: Lijphart 1991:193)

En el caso de los países unitarios el modelo aplicado es el denominado 'democracia de mayoría'. Bajo este modelo quien gobierna es siempre la mayoría del pueblo, reflejada en los cargos electivos a nivel nacional. Por lo tanto resulta ilógico que otras mayorías se le opongan al pueblo desde poderes locales. Este es uno solo y su voluntad ya esta expresada en el ejecutivo y legislativo central. En general este modelo es aplicado en países reducidos en extensión territorial y población.

Cuando la población y el territorio aumentan, suelen aumentar también las divergencias de intereses. Es aquí donde aparece el

denominado modelo de 'democracia consensual'. El principio aplicado aquí ya no es el de 'gobierna la mayoría', si no el de 'gobiernan los representantes de todos los segmentos sociales'. No hacerlo de este modo puede llevar a tensiones irremediables entre el Estado central y los pueblos de las unidades integrantes de la nación. Como ejemplo de ello tenemos los casos de España, Gran Bretaña e Italia. Los tres son casos de países unitarios pero con poblaciones extensas y heterogéneas. El resultado han sido tensiones constantes para la unidad nacional. Desde vascos y catalanes en España, desde galeses, escoceses e irlandeses en Gran Bretaña o desde norte y sur en Italia.

Estas tensiones tal vez nunca habrían surgido bajo una organización federal. Es que aquí frente al pueblo como un todo representado en el ejecutivo y legislativo central, se erigen los representantes de las pequeñas particularidades internas del país. Para que esto sea real necesitan recursos. Las diferencias en los promedios de participación fiscal es un indicador común que nos sirve entonces para averiguar de que forma de gobierno estamos hablando, según se acerquen o alejen de los valores tipo. En la segunda sección vamos a realizar esta pregunta para la República Argentina.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR